联合国 A/73/624－S/2018/1092



Distr.: General
7 December 2018
Chinese
Original: English

大　会　　安全理事会
第七十三届会议　　第七十三年
议程项目 40
阿富汗局势

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2405(2018)号决议要求秘书长每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展，本报告根据这一要求提交。

2. 本报告介绍了自我 2018 年 9 月 10 日的前一份报告(A/73/374-S/2018/824)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关事态发展

3. 议会选举如期于 10 月 20 日举行。为应对长期拖延和普遍存在的运作困难，独立选举委员会将一些投票中心的投票时间延长了一天。选举日暴力行为达到顶峰，导致 2018 年一天内最高平民伤亡人数。在坎大哈省，2 名高级安全官员在塔利班袭击中死亡，选举被推迟一周。各个选举管理机构和政党就是否不使用生物识别技术计票进行辩论，所以选举前和选举后阶段的主要争议是使用生物识别技术核查选民。政治领导人开始谈判，为定于 2019 年 4 月 20 日举行的总统选举制订候选人名单。任命扎勒梅•哈利勒扎德为美国阿富汗和解问题特别代表重振了和平努力。俄罗斯联邦主办了一次阿富汗问题国际会议，阿富汗和平高级委员会和塔利班的代表出席了会议。阿富汗和巴基斯坦之间的关系仍然大体友好。11 月 28 日举行日内瓦部长级会议之前，筹备工作加快。人道主义局势仍然严峻，其特点是流离失所人数居高不下，与冲突有关的创伤病例增多，干旱状况导致数百万



阿富汗人粮食不安全。从伊朗伊斯兰共和国返回的难民人数仍然很多，对阿富汗西部的资源造成进一步压力。

A. 政治事态发展

4. 政治领域主要是筹备 10 月 20 日议会选举。在选举前几个月，独立选举委员会推进了技术准备工作，包括征聘投票中心工作人员、编制基于投票中心的选民名单以及认可选举观察员。独立选举委员会还与选举投诉委员会合作，在 33 个省举办了省级选举论坛，以提高选民的认识和选举利益攸关方的认可度。正式竞选 9 月 28 日开始，促使各政党和候选人开始在省和县两级争取支持。

5. 在继续开展筹备工作的同时，各政党仍要求采用生物识别技术验证选民，以此作为遏制选举舞弊的一项措施。9 月 15 日，阿富汗全国大联盟(一个由不同政党组成的团体)的支持者开始封锁独立选举委员会在巴尔赫、赫拉特和坎大哈省的办事处，并于 9 月 18 日扩大到楠格哈尔省，以向独立选举委员会施加压力。9 月 22 日，独立选举委员会宣布，它将负责利用生物识别技术验证选民的工作，包括需要扫描两个食指指纹、一张选民的数码照片以及扫描选民身份证件和选民登记贴纸。这一宣布缓解了各政党对独立选举委员会的直接压力，各政党停止了对四个省级独立选举委员会办公室的封锁。10 月 16 日，阿富汗政府国家采购局宣布与中央统计组织合作，与德国公司 Dermalog 签署了一项合同，在投票日提供生物识别选民验证技术。然而，民间社会组织表示关切的是，由于采购过晚，几乎没有时间执行关键任务，包括进一步征聘和培训投票中心工作人员、公共外联、运输和取回生物识别选民验证装置的后勤安排以及修改投票日程序以纳入新技术。选举监督机构提出关切，采用这项技术将会消耗独立选举委员会完成其他选举筹备工作的能力，而国际社会表示关切的是，在某些配置下，这项技术可能威胁投票的保密性。

6. 塔利班对选举进程的重大安全威胁使选举筹备工作进一步复杂化，塔利班发表声明，警告选民和选举工作人员不要参加选举，并威胁负责保护选举人员和地点的安全人员。选举前，共有 9 名候选人被暗杀，塔利班声称对其中二起袭击负责。在塔利班声称对其负责的一次袭击中，坎大哈省警察局长 Abdul Razziq 被暗杀，这动摇了公众的信心。此后，决定将坎大哈省议会选举推迟到 10 月 27 日。

7. 10 月 20 日，在 32 个省(坎大哈省和加兹尼省除外)举行了议会选举，这两个省的选民登记和候选人提名早些时候因阻挠独立选举委员会的抗议而受阻。尽管存在安全威胁，但选民热情高涨，这是选举的一个特点。然而，投票中心往往因以下情况迟开：威胁投票工作人员的安全；在使用生物识别技术验证选民装置方面存在混乱；新推出的选民名单中有错误，在许多地区造成长时间拖延，导致一些选民离开投票中心，没有投选票。选民日益沮丧，独立选举委员会于 10 月 20 日下午宣布，投票延长几个小时，未能在下午 1 时开放的投票中心将于 10 月 21 日重新开放。据普遍报道，没有用生物识别技术验证选民的装置或这些装置发生故障。对此，委员会进一步宣布，在没有这种装置的情况下，可使用选民名单进行投票。这一声明安抚了一些地区的选民，但也使一些候选人感到关切，即额外的时间和随之而来的混乱可能会制造欺诈的机会。10 月 21 日，投票中心在许多

省份和喀布尔市开放。随后一周，即 10 月 27 日，坎大哈省举行了议会选举，10 月 20 日发生了类似的技术问题。据独立选举委员会称，在三天投票期间，共有 4 812 个投票中心开放，据报投票人数估计为 420 万人。省会的投票率较高，喀布尔、赫拉特、楠格哈尔、帕克蒂亚和戴孔迪的投票率特别高。

8. 在 850 万登记选民中，妇女估计占 35%，比 2014 年总统选举增加了 8 个百分点。在选举日，女性选民投票率估计约占选民总数的 30%。妇女投票站数目为 7 429 个，男子为 11 667 个。据报，大约 13 000 名阿富汗妇女在阿富汗各地作为选举观察员参加。

9. 材料检索和计票工作立即开始。一些省推迟收回选票，主要原因是安全威胁，需要使用直升机而不是公路运输。独立选举委员会随后在 24 个省宣布重新计票，原因是表格不完整和程序不规范。选举投诉委员会登记了 11 845 起投诉。截至 11 月 18 日，该委员会已完成对 21 个省 10 447 起投诉的裁决。

10. 独立选举委员会和选举投诉委员会就未使用生物识别技术验证选民情况下进行的投票有效性进行了公开争论，破坏了选举结果。10 月 27 日，选举投诉委员会发表声明，宣布所有未使用生物识别技术验证选民情况下进行的投票均应作废。尽管这不属于选举投诉委员会的职权范围，但该声明很快得到各政党和许多候选人的支持，他们声称，放弃这类投票是确保欺诈性投票不计入选举结果的唯一途径。另一些人表示关切的是，取消这类投票可能会导致数百万真正选民的投票被抛弃。10 月 30 日，这两个委员会发表联合声明，宣布将清点这类投票，但必须在投票中心使用和核实印出的选民名单。11 月 3 日，独立选举委员会宣布，32 个省的初步选举结果公布日期将从预定的 11 月 10 日推迟到 11 月 23 日，喀布尔省推迟到 12 月 1 日。然而，该委员会 11 月 23 日只宣布了五个省的结果。

11. 由于延迟收回投票，计票工作累积，各政党和反对派人士表示日益关切选举的进行，一些人对独立选举委员会无法按预定日期于 2019 年 4 月 20 日举行总统选举表示怀疑。总统选举的不确定性导致建立临时行政当局的呼声重新抬头，这是前总统卡尔扎伊最直言不讳的主张。11 月 6 日，伊斯兰党政治运动领导人古勒卜丁・希克马蒂亚尔也加入了这些呼吁，称选举制度应改为比例代表制，并警告说，如果要求得不到满足，伊斯兰党将呼吁组建临时行政当局。

12. 尽管如此，大多数政治领导人开始将他们的精力用于 2019 年总统竞选，随着最后确定提名截止日期临近，建立联盟的活动加快。10 月 31 日，伊斯兰党宣布，该运动正在考虑与其他政治团体协商，派出自己的总统候选人。另外，11 月 8 日，阿富汗全国大联盟宣布，它将与一名总统候选人、三名副总统、一名总理和三名副总理一起出示候选人名单。11 月 13 日，首席执行官阿卜杜拉・阿卜杜拉表示，他将与前圣战团体协商，就其潜在的候选人资格作出决定，但不会支持另一位总统候选人。

13. 与此同时，加尼总统进行了一系列省级访问，访问了加兹尼、法利亚布、帕尔万、坎大哈、赫尔曼德、帕克蒂卡和戴孔迪省，强调政府对地方基础设施项目和安全的承诺。11 月 2 日，加尼总统的发言人证实，总统将竞选连任。11 月 9

日，加尼总统在访问哈扎拉族占多数的戴孔迪省时宣布，现任第二副总统萨瓦尔 • 丹尼什(哈扎拉族)将被列入他的候选人名单。

14. 8 月 25 日，时任国家安全顾问哈尼夫 • 阿特马尔宣布，由于与加尼总统存在政策分歧，他已辞职。次日，加尼总统宣布，任命时任驻美利坚合众国大使哈姆杜拉 • 穆希卜担任这了职务。随后，安全领导层发生了一系列人事变动。10 月 2 日，加尼总统解除了他的高级顾问兼国家安全委员会副主任 Din Mohammad Jurat 的职务。总统办公室发表的一项声明确认，根据总统令解除了 Jurat 将军的职务。没有详细说明导致他被解职的情况。10 月 18 日，国家安全顾问办公室七名成员辞职，其中包括两名高级成员，即战略威胁评估主任和战略通信主任。

15. 9 月 21 日，美国任命扎勒迈 • 哈利勒扎德为阿富汗和解问题特别代表，进一步推动了阿富汗通过谈判实现和平解决。10 月 4 日至 14 日，哈利勒扎德先生访问了阿富汗、巴基斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国、，努力争取对阿富汗和平进程的区域支持。在访问阿富汗期间，哈利勒扎德先生会见了加尼总统、阿卜杜拉首席执行官、高级和平委员会代表和政治反对派成员。会谈中，哈利勒扎德先生强调阿富汗拥有和平进程自主权的必要性，并在随后的记者招待会上呼吁阿富汗政府和塔利班组成谈判小组，进行直接会谈。11 月 5 日，加尼总统宣布，将成立一个关于和平进程的全国协商委员会，由所有 34 个省的民政和军事当局提名的代表组成。10 月 13 日，塔利班宣布，哈利勒扎德先生前一天在卡塔尔与塔利班政治委员会举行会议。根据塔利班的声明，这次会议是建设性的，围绕国际部队撤出阿富汗和找到解决阿富汗冲突的办法进行讨论。10 月 30 日，塔利班宣布任命以前被关押在关塔那摩湾的五名高级官员为其政治委员会成员。11 月 10 日，哈利勒扎德先生再次访问阿富汗，会见了政府官员和政治反对派成员，讨论了他今后进行区域协作的计划。随后，哈利勒扎德先生访问了该区域其他国家，包括卡塔尔，再次在卡塔尔与塔利班政治委员会举行会议。

16. 11 月 9 日，俄罗斯联邦在莫斯科主办了阿富汗问题会议，中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的代表以及阿富汗高级和平委员会和塔利班政治委员会的代表出席了会议。一位美国大使馆官员也参加了会议。塔利班代表在会上发言时重申了塔利班的立场，即国际军事部队的存在是阿富汗和平的主要障碍，并补充说，一俟外国部队问题得到解决，就可以通过谈判解决阿富汗政府和塔利班之间相互承认、宪法修正案和妇女权利等其他问题。会后，外交部发表声明，欢迎为阿富汗和平进程所作的一切努力，但警告不要让塔利班利用区域进程。

17. 自 8 月以来，联合国阿富汗援助团（联阿援助团）外地代表处支持了 8 项地方和平倡议，共涉及 11 个省。这些倡议包括支持青年在帕克蒂亚省和平进程中发挥作用的一系列协商、萨曼甘省社区间解决冲突倡议以及汇集长老、宗教学者、妇女和青年的项目，以讨论在赫尔曼德省不稳定地区建立信任的措施。

B. 安全

18. 安全局势仍然动荡不安，事件发生率持续居高不下。虽然某些类别的安全事件略有减少，但由于某些袭击更加严重，伤亡总人数有所增加。这一趋势的两个例外是宰牲节期间和 10 月 20 日议会选举第一天，这两天的事件发生率分别极低和极高。8 月 16 日至 11 月 15 日期间，联阿援助团共记录了 5 854 起安全事件，比 2017 年同期减少 2%。南部地区的事件数量最多，其次是东部和东南部地区。在安全事件中，武装冲突仍然数量最多，占总数的 63%，但这一数字比 2017 年同期减少了 5%，自杀式袭击减少了 37%，这可能反映出喀布尔市和贾拉拉巴德市的堵截行动取得成功，而阿富汗空军和国际军事部队的空袭比 2017 年同期增加了 25%。

19. 8 月 20 日至 24 日宰牲节期间，暴力事件总数大幅降低。在假期周内，联阿援助团共记录了 227 起事件，是 2013 年初以来一周内暴力事件发生率最低的一周。尽管塔利班不承认加尼总统 8 月 19 日提出的有条件停火三个月的提议，但节日期间暴力事件有所减少。与 6 月份开斋节前后的安全动态一样，塔利班在宰牲节之后发起袭击的次数迅速恢复到 2018 年年平均每周 433 次的水平。

20. 第一个选举日，即 10 月 20 日，塔利班发动袭击并放置简易爆炸装置扰乱选举进程，全国各地发生了许多安全事件。昆都士市的事件数量最多(25 起)，其次是喀布尔市，那里发生了 14 起简易爆炸装置袭击，以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)高调声称负责的一起自杀式袭击。考虑到坎大哈省和加兹尼省没有进行投票，10 月 20 日发生的安全事件总数与 2014 年总统第二轮选举期间记录的数字相当。据报，塔利班的恐吓阻止了许多选民前往他们控制和影响的地区，但大量事件并没有造成对城市地区选举进程的任何重大破坏。10 月 29 日，一名自杀式袭击者在喀布尔独立选举委员会大院入口处引爆。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对这次袭击负责。这是 2018 年在该委员会总部记录的第二起自杀式袭击。

21. 继 8 月份塔利班对加兹尼市的大规模袭击之后，仍令人关切的是东南部可能发生另一次重大袭击，包括对加兹尼市的袭击。虽然没有发生这种情况，但塔利班继续在市郊、周边各县和主要 1 号公路沿线对政府军施加压力，最终于 10 月 14 日夺取了 Andar 县。以哈扎拉族为主的加兹尼省西部地区安全局势恶化，11 月上半月塔利班的大规模袭击导致严重冲突和大规模流离失所。11 月，塔利班和亲政府民兵在乌鲁兹甘省县发生的另一次冲突也造成哈扎拉人家庭流离失所。

22. 塔利班在一些地区的主要道路沿线暂时占领了战略哨所，使该团体能够有效地限制各省之间流动。在通往喀布尔的一号公路上，塔利班占领了瓦尔达克省 Daymirdad 县和 Sayyidabad 县。塔利班还经常袭击北部地区的 Mazar-Shirbingham 和 Maimana-Andkhoy 道路干线，以及西部的 Herat-Qala-e Naw 公路沿线，使政府的进出更加复杂，限制了居民的行动。9 月 30 日，塔利班对法里亚布省 Qaysar 县的一些政府检查站进行了协调袭击，造成一场持久冲突，塔利班部队于 10 月 1 日撤退。

23. 10 月 18 日，警察局长 Abdul Razziq 和国家安全局局长(省级)Abdul Momin Husain Khel 将军在坎大哈市发生的武装袭击中遇刺，随后坎大哈省的安全情况更加令人关切。坎大哈省省长 Zalmai Wesa 在北大西洋公约组织坚决支持特派团指挥官访问期间发生的袭击中受伤。塔利班声称对此事件负责，并在社交媒体上公布了据称袭击者的名字。10 月 22 日，在当地长老游说后，加尼总统任命 Razziq 的弟弟 Tadin 担任省警察局长。

24. 伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在东部地区仍很猖獗，该团体声称对本报告所述期间在楠格哈尔省发生的 3 起自杀式和复杂式袭击事件和在喀布尔市发生的 6 起袭击事件负责。然而，自 8 月以来，阿富汗国防和安全部队在贾拉拉巴德市的强大存在似乎对该市的总体安全局势产生了积极影响。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省继续与塔利班作战，据报，这两个团体在楠格哈尔省和库纳尔省发生武装冲突。国际军事部队继续以伊黎伊斯兰国-霍拉桑省为目标，对楠格哈尔省 Deh Bala，Achin，Khogyani，Nazyan 和 Chaparhar 县的目标进行了一系列空袭。

25. 据报发生了 13 起涉及联合国人员的事件，包括 3 起恐吓事件、7 起与犯罪有关的事件和 2 起与简易爆炸装置有关的事件。在一次犯罪事件中，1 名生活在昆都士省的联合国工作人员的受抚养人被绑架，10 月 29 日获释。

C. 区域合作

26. 巴基斯坦总理伊姆兰·汗于 8 月就职后，阿富汗和巴基斯坦继续努力改善双边关系。9 月 15 日，巴基斯坦外交部长沙阿·马哈茂德·库雷希访问喀布尔，会见了加尼总统、阿卜杜拉首席执行官和阿富汗外交部长萨拉胡丁·拉巴尼。讨论涉及安全、区域和平与稳定、反恐以及《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》的执行。这次访问是库雷希部长上任后的首次正式访问，被视为巴基斯坦优先发展双边关系的信号。10 月 22 日，加尼总统公开表示，在巴基斯坦计划暗杀坎大哈警察局长。这一指控引起巴基斯坦外交部的强烈反应，外交部 10 月 24 日发表声明，以毫无根据为由驳回这些指控，并呼吁阿富汗官员通过《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》机制引导对安全问题的讨论。

27. 加强阿富汗和平进程国际合作的努力有所扩大。9 月 11 日，伊斯兰合作组织在沙特阿拉伯吉达召集一次常驻代表会议，阿富汗外交部副部长出席了会议。伊斯兰会议组织秘书长呼吁与会者鼓励所有有关各方参与和平谈判。10 月 4 日和 5 日，首席执行官阿卜杜拉访问雅加达，与印度尼西亚总统佐科·维多多举行会晤，后者呼吁塔利班坐到谈判桌前。11 月 3 日和 4 日，印度尼西亚乌里玛理事会代表团访问喀布尔，重申支持和平进程，并提议就 2018 年 5 月在雅加达举行的阿富汗、巴基斯坦和印度尼西亚乌里玛三方会议采取后续行动。

28. 在亚洲心脏地带——伊斯坦布尔进程下继续开展多边合作：9 月 28 日在纽约举行了高级官员会议；8 月 20 日在伊朗举行了关于文化和教育的区域技术小组会议；9 月 15 日在喀布尔举行了反恐怖主义会议；10 月 20 日在新德里举行了贸易、商业和工业会议；10 月 31 日在莫斯科举行了禁毒会议。

三. 人权

29. 10 月 10 日，联阿援助团发布了 2018 年第三季度武装冲突中保护平民情况报告。[1] 2018 年 1 月 1 日至 9 月 30 日，援助团记录了 8 050 名平民伤亡(2 798 人死亡，5 252 人受伤)，这是 2014 年以来一年中前 9 个月平民死亡人数最多的一年。联阿援助团认为，所有平民伤亡中 65%由反政府分子造成(塔利班 35%，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 25%，包括自封的伊黎伊斯兰国-霍拉桑省成员在内的身份不明反政府分子 5%)；22%由亲政府部队造成(阿富汗国家安全部队 16%，国际部队 5%，亲政府武装团体 1%)；10%由反政府分子和亲政府部队地面交战造成，但无法确定责任方；3%由战争遗留爆炸物和跨境炮击等其他事件造成。

30. 简易爆炸装置战术(包括自杀和非自杀式袭击)的使用造成 3 634 名平民伤亡(1 065 人死亡，2 569 人受伤)，占平民伤亡总数的 45%，这是 2018 年前 9 个月平民伤亡的主要原因。联阿援助团在 10 月 7 日的一份特别报告中记录，2018 年前三季度，反政府分子使用简易爆炸装置的数量达到新高，反政府分子对包括少数派什叶派穆斯林在内的平民越来越多地实施此类袭击。[2] 地面交战是平民伤亡的第二大原因，造成 2 311 名平民伤亡(605 人死亡，1 706 人受伤)，占伤亡总数的 29%。联阿援助团继续记录亲政府部队空袭造成的大量平民伤亡，共计 649 人(313 人死亡，336 人受伤)，妇女和儿童占一半以上。联阿援助团记录了 2 136 名儿童伤亡(653 人死亡，1 483 人受伤)，829 名女性伤亡(250 人死亡，579 人受伤)。

31. 10 月 20 日议会选举期间发生的暴力事件使这一天成为 2018 年迄今平民伤亡最多的一天，也成为联阿援助团 2009 年开始记录平民伤亡事件以来所有选举日中此类伤亡最多的一天。选举当天共记录了 435 名平民伤亡(56 人死亡，379 人受伤)。这些伤亡几乎都是由反政府分子、主要是塔利班分子的蓄意或肆意袭击造成的。联阿援助团记录，喀布尔一个投票站发生的自杀式袭击造成 53 名平民伤亡(13 人死亡，40 人受伤)，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对袭击负责。

32. 7 月 1 日至 9 月 30 日，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组核实了 412 起严重侵害儿童事件，涉及 820 名儿童(241 名女童，570 名男童，另有 9 名儿童性别不明)。最严重的侵害行为是杀害和残害 783 名儿童(284 人死亡，其中男童 179 人，女童 99 人，6 人性别不明；499 人受伤，其中男童 356 人，女童 140 人，3 人性别不明)。生活在中部、南部和北部地区的儿童受影响最大。第三季度发生了 33 起袭击学校和教育工作者事件，而第二季度为 79 起，当时学校之所以成为袭击目标是因为它们被用作选民登记中心。国家监测和报告任务组认定，15 起事件是伊黎伊斯兰国-霍拉桑省所为，14 起是塔利班所为，2 起是阿富汗国防和安全部队所为，另各有 1 起是亲政府民兵和不明武装团体所为。侵害事件包括 9 起招募和使用儿童兵事件，涉及 19 名男童；5 起绑架事件，涉及 15

[1] 联阿援助团，“武装冲突中保护平民季度报告：2018 年 1 月 1 日至 9 月 30 日”(喀布尔，2018 年 10 月 10 日)。

[2] 联阿援助团，“武装冲突中保护平民特别报告：蓄意滥用简易爆炸装置日益对阿富汗平民造成危害”(喀布尔，2018 年 10 月 7 日)。

名男童；对 3 名儿童(2 名女童和 1 名男童)实施的强奸和(或)其他形式的性暴力。此外，任务组核实了 19 起袭击保健设施事件和 8 起拒绝人道主义援助准入事件。

33. 国家监测和报告任务组核实了 19 起袭击保健设施和医护人员事件，包括 15 起袭击设施事件和 4 起袭击医务人员事件，涉及包括 3 名妇女在内的 8 名工作人员。上一报告期则为 12 起。任务组认定，14 起事件是武装团体所为(塔利班 11 起，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 3 起)，阿富汗国民军和国际部队各 2 起，国际部队和国家安全局共 1 起。

34. 国家监测和报告任务组核实了 9 起招募和使用儿童兵事件，涉及 19 名男童(塔利班招募使用 10 人，亲政府民兵招募使用 7 人，阿富汗地方警察招募使用 2 人)，而上一报告期核实的被招募和使用的男童为 2 名，记录的有关招募和使用的可信指控涉及 5 名男童。任务组核实了 3 起包括狎戏男童在内的性暴力侵害儿童事件，2 起是阿富汗国家警察所为，1 起是阿富汗地方警察所为。任务组核实了 5 起绑架儿童事件，涉及 15 名儿童(塔利班 3 起，阿富汗地方警察和巴基斯坦塔利班运动各 1 起)。

35. 7 月 31 日在朱兹詹省向阿富汗国防和安全部队投降的 55 名少年以及 250 名涉嫌与自封与伊黎伊斯兰国-霍拉桑省有关联的人员于 11 月 10 日被移送至喀布尔少年管教中心。国家安全局在未经起诉起诉的情况下羁押了这些少年，违反了刑事诉讼法。

36. 继 2018 年 5 月联阿援助团发布“有冤不申和有罪不罚：关于暴力侵害妇女刑事犯罪的调解工作”报告之后，妇女事务部于 10 月 2 日成立了《2009 年消除暴力侵害妇女行为法》审查委员会。监外教养局于 2018 年 9 月投入运作，该局由总检察长办公室于今年早些时候设立，旨在制定非监禁判决办法方面的政策。援助团继续倡导在政策中纳入监外教养办法，以适用情节较轻的暴力侵害妇女罪行。受捐助方供资减少的影响，21 个省 26 个妇女保护收容所中至少有 2 个减少了服务。

37. 11 月 25 日，联合国驻阿富汗各机构举行了制止暴力侵害妇女行为国际日纪念活动，这标志着以“橙色世界：倾听我的声音”为全球主题的全球运动（消除性别暴力 16 天运动）拉开帷幕。联阿援助团举办了 13 次讲习班、协商、圆桌会议和小组讨论以及 1 次艺术竞赛，强调关切对阿富汗境内的暴力侵害妇女罪行，如有害传统习俗、罪行举报不足以及《2009 年消除暴力侵害妇女行为法》实施情况等。

38. 9 月 27 日至 11 月 15 日，联阿援助团在阿富汗各地举办了 10 次以“妇女参与和平进程”为主题的全球开放日活动，与代表阿富汗 34 个省中的 16 个省和至少 37 个县的 224 名阿富汗人(女性 192 人，男性 32 人)进行了对话。妇女强调了她们参与和平进程的重要性。12 月 4 日，一场由联合国共同主办的全国性活动将对话推向高潮，与会者着重指出阿富汗妇女平等、切实地参与和谈的重要性。

39. 10 月 16 日，政府设立了记者支助基金，旨在帮助记者和已故媒体工作人员的家属。记者和媒体工作人员仍然面临反政府分子和亲政府部队的恐吓、骚扰和暴力侵害。联阿援助团记录了 4 起事件，涉及杀害、殴打和两起威胁记者事件。

四. 协调发展援助

40. 11 月 28 日日内瓦部长级会议的筹备工作在以下关键交付成果方面加快了步伐：举行议会选举、确定所有国家优先方案、达到国际货币基金组织基准、促进私营部门增长、取得反腐进展、推进安全部门改革。9 月 23 日，在纽约举行了一次筹备会议，由拉巴尼部长和我的阿富汗问题特别代表兼联阿援助团团长共同主持。11 月 8 日，在日内瓦举行了 1 次高级官员会议，重点讨论有待部长级会议通过的《日内瓦相互问责框架》以及阿富汗经济增长战略。

41. 在本报告所述期间，加尼总统的团队修订了反腐战略，增加了 52 项新基准，删除了其他一些基准。政府还扩大了反腐法律框架，记录重要立法的进展情况。9 月，刑法改革工作组完成反腐法》和举报法草案。10 月 9 日，政府向国民议会提交了反腐法草案，供其审查。这部新法吸收了联阿援助团 2018 年反腐报告的建议，包括编撰反腐败司法中心的法律依据以及成立独立的反腐委员会。然而，民间社会组织对委员会拟议甄选程序独立性不足表示关切。10 月 11 日，向国民议会提交了举报人保护法草案。11 月 5 日，国民议会批准了 2017 年 11 月根据总统令通过的《国家官员和雇员资产申报和登记法》。资产登记署指出，已经登记了 16 000 多份资产申报表，其中 73 份来自国民议会上下两院议员。

42. 9 月 26 日，反腐败司法中心判定包括 1 名前将军和 1 名前副部长在内的 6 名内政部高级别官员腐败罪。10 月 9 日，另有 3 名内政部前官员被认定有罪，判处监禁。自 2018 年 9 月以来，该中心已经完成了 16 名被告的初审工作，完成了上诉法院 2 起案件 7 名被告的审理工作，案件量较以往报告期逐步减少。中心法官和检察官认为，传票和逮捕令执行不力是案件量减少的主要原因。中心共计完成 42 起案件 169 名被告的审理工作，完成 41 起上诉案件 128 名被告的审理工作。

43. 公共部门继续努力实行择优录取。8 月，行政改革和公务员制度独立委员会报告，根据委员会对各省的评估，已查明 2 533 个高级省厅职位中有 1 362 个职位由代理厅长出任，其余职位空缺。因此，114 个高级省厅职位对外开放，实行竞争性征聘；158 名应聘者参加了新的标准化笔试，角逐 35 个高级省厅职位，考试由新设立的委员会考试中心组织实施。

44. 政府继续实施改革，以内政部为重点，完善安全部门的问责制。8 月 30 日，政府完成了对阿富汗国家警察人员的资产盘存工作，对新招募的人员将继续开展这项工作。此外，政府对照网络薪金系统，完成了人员资产库存记录的核实工作。在 147 875 项记录中，106 189 人被确认为正当的薪金支付对象，其余 41 686 项记录从薪金表中除名，原因包括退休、逃兵和自然减员等。政府继续根据《固有法》改革安全部门领导层。10 月 1 日，国防部宣布阿富汗国民军第三批依法退休人

员名单，又有 22 名将军退休。自 2017 年 11 月颁布《固有法》以来，共计约有 1 800 名阿富汗国民军人员、包括 380 名将军退休。

45. 政府继续努力促进私营部门的增长。10 月 8 日，部长会议核准了阿富汗首个国家贸易政策，该政策旨在提高出口竞争力，履行阿富汗 2016 年 6 月加入世界贸易组织时所作承诺。10 月 31 日，世界银行宣布阿富汗在世行全球营商便利度排名中上升了 16 位，在 190 个国家中排名第 167 位。世行强调，各项改革，包括减少企业开办费用和实施新的税收管理，是排名上升的原因。

五. 人道主义援助和难民

46. 8 月 16 日至 10 月 31 日，冲突造成 38 558 人流离失所，这使 2018 年流离失所者人数增至 289 866 人(妇女 60 720 人，儿童 167 342 人，男子 61 804 人)。虽然与冲突有关的流离失所人数较 2017 年同期减少了三分之二以上，但许多流离失所家庭近期依然没有希望安全和有尊严地返回原籍地。在本报告所述期间，人道主义伙伴向因冲突而流离失所的 165 759 人提供了食物和其他生存援助。

47. 8 月 16 日至 10 月 31 日期间接受治疗的创伤病例为 34 242 例，比 2017 年增加 21%。赫尔曼德省、昆都士省、塔哈尔省、加兹尼省、库纳尔省、查布尔省和喀布尔省的冲突造成惨重伤亡，对创伤护理的需求特别高。在本报告所述期间，15 个卫生群组伙伴为 897 353 人提供了咨询，其中 53.4%是妇女和女童。

48. 8 月加兹尼危机结束后，联合国部署了各个工作队，负责清除 106 个威胁社区安全的战争遗留爆炸物。工作队对 8 000 人进行了风险教育。2018 年 1 月至 9 月，各工作队走访了 188 个社区，清除了 1 611 个战争遗留爆炸物，勘察了危险区，开展了风险教育，覆盖大约 810 239 人，不断降低他们的伤亡风险。同期，联合国及其合作伙伴清理了 4.9 平方公里的高能爆炸物污染区，惠及 67 个社区。为了解决从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国回返人员的安全关切，全国各中心对大约 180 304 人进行了风险教育。

49. 鉴于阿富汗在地雷行动中的全球作用，阿富汗政府主持了 11 月 26 日至 30 日在日内瓦举行的禁止杀伤人员地雷公约缔约国第 17 次会议。

50. 在本报告所述期间，确诊了 8 例脊灰炎新增病例，这使 2018 年病例总数增至 19 例。坎大哈省是此次脊灰炎爆发的重灾区，19 例中有 9 例来自该省。由于南部省份(坎大哈省、赫尔曼德省和乌鲁兹甘省)禁止挨家挨户接种疫苗，自 2018 年 5 月以来，846 000 名儿童得不到接种。加上加兹尼省得不到接种的 200 000 名儿童，在本报告所述期间，东部和南部地区未接种儿童总数约为 100 万。公共卫生部和联合国制定了应急规划，利用其他办法为这些儿童接种。

51. 截至 10 月 31 日，全国 401 个县中有 229 个受到干旱影响。今年年初以来，阿富汗西部已有 250 000 多人被迫从农村地区迁往城市中心。大多数新增流离失所人员在非正规住区生活，几乎享受不到基本社会服务。许多农村人口已经荡尽家产，卖掉牲畜购买食物，吃掉下一个播种季节要用的种子。根据联合国

的资料，350 万人因干旱而严重缺乏粮食保障，需要粮食和生计援助来拯救生命。10 月进行的粮食安全阶段综合分类分析显示，1 080 万人的粮食安全处于紧急或危机状态。

52. 联合国及其合作伙伴正在努力帮扶社区种植 2019 年作物，并向已经被迫离开家园的人提供支持。因干旱而背井离乡逃往城市中心的家庭获得了与因冲突流离失所者同等的紧急粮食援助。为防止更多人因干旱流离失所，联合国及其合作伙伴向农村地区家庭提供粮食。截至 10 月，联合国及其合作伙伴向受灾最严重的巴德吉斯省、法利亚布省、古尔省、赫拉特省、朱兹詹省共 706 000 人发放了粮食援助。

53. 10 月，联合国及其合作伙伴开始对 20 个省估计 350 万的所有旱灾灾民扩大支持，持续时间至少 6 个月。同月，联合国向 100 多万人分发了援助物资，计划到年底前援助 250 万人，合作伙伴则将向其余 100 万人提供援助。此外，已着手在入冬前向 21 个省 140 万人提供动物浓缩饲料、饲料种子和小麦种子。政府从自有储备中调集了 60 000 吨小麦籽粒联合国迄今已输送 30 000 吨小麦籽粒，并正在从国际市场上采购商品作为补充。

54. 在本报告所述期间，共有 110 954 名阿富汗公民回返，包括自发回返者、被递解出境者和难民。2018 年 8 月 16 日至 10 月 31 日，4 400 名无证回返人员从巴基斯坦回返，103 146 名无证回返人员从伊朗伊斯兰共和国回返。同期，联合国协助 2 692 名难民从巴基斯坦回返，协助 694 名难民从伊朗伊斯兰共和国回返，协助 22 名难民从其他国家回返。返回阿富汗的已登记难民数量远低于 2017 年(10 596 人从巴基斯坦回返，419 人从伊朗伊斯兰共和国回返，68 人从其他国家回返)。从伊朗伊斯兰共和国回返的无证人员数量激增，2018 年(1 月至 9 月)回返人员和被递解出境人员超过 602 524 人，而 2017 年(1 月至 9 月)为 382 003 人，这显然是该国经济形势恶化所致。人道主义机构正尝试帮助回返人员，为其提供一揽子食物、现金和其他基本必需品，帮助其重返社会。10 月，巴基斯坦政府将大约 140 万阿富汗难民的登记证明卡有效期延长至 2019 年 6 月 30 日。

55. 人道主义援助准入继续受到限制，8 月 16 日至 10 月 31 日共有 69 起事件影响到联合国及其合作伙伴。自年初以来，共记录了 318 起事件，包括 26 名援助人员被杀。此外还有 48 援助人员受伤，76 人遭绑架，46 人被拘留。排雷员继续面临绑架和武装暴力风险。各方争夺地区和反政府分子控制区的人道主义援助准入仍是一项持续挑战。10 月，在红十字国际委员会撤离两个月后，塔利班恢复了对红十字委员会工作人员安全通行的保障。随后，红十字委员会对恢复安全保障表示欢迎。

56. 截至 10 月 31 日，阿富汗的人道主义活动已收到 3.128 亿美元资金，其中 2.482 亿美元用于开展人道主义应对计划所列活动。

六. 禁毒

57. 政府在国际伙伴的支持下继续开展禁毒行动。8 月 16 日至 10 月 31 日，执法当局共开展 835 次行动，收缴海洛因 2 646 公斤、吗啡 9 060 公斤、鸦片 12 578 公斤、甲基苯丙胺 941 公斤、印度大麻脂 4 040 公斤、大麻 16 256 公斤、亚甲二氧基甲基苯丙胺(摇头丸)11 787 粒、固态前体化学品 4 417 公斤和液态前体化学品 14 344 公升。共捣毁 8 个海洛因制造工场，逮捕嫌疑人 1 017 人，收缴车辆 86 辆、武器 140 件、移动电话 341 部、无线电设备 5 部。一名阿富汗缉毒警察在执行任务时殉职。

58. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）2018 年关于阿富汗鸦片种植和生产的报告于 11 月定稿并发布。报告结论显示，鸦片种植和生产较 2017 年略有减少，北部和西部地区的种植和生产因干旱而显著减少。在农业、灌溉和畜牧部、禁毒部以及毒品和犯罪问题办公室的联合倡议下，10 月 1 日和 2 日在喀布尔市举行了为期两天的全国会议，讨论农业技术推广在促进阿富汗替代发展中的作用。150 名农民和推广工作者参加了活动，活动展示了私营部门在农业方面的投入和取得的技术进步，还为作物和畜牧产品营销提供了机会。

七. 援助团支助

59. 截至 10 月 31 日，援助团国际工作人员空缺率为 7%，本国专业干事空缺率为 5%，当地雇用人员空缺率为 3%，而核定空缺率分别是 11.1%、8.5%和 3%。女性工作人员的比例仍然很低。截至 10 月 31 日，各职类工作人员中女性所占比例分别为：国际工作人员 36%、联合国志愿人员 37%、本国专业干事 13%、当地雇用人员 7%。8 月 1 日至 10 月 31 日，联阿援助团执行了 197 次陆上任务、23 次空中任务和 1004 次反向外联任务(即县代表访问联阿援助团外地办事处)。

八. 意见

60. 我注意到阿富汗选举管理机构面临许多安全、后勤和政治挑战，欢迎在困难环境下及时举行议会选举。选举再次表明阿富汗公民致力于参与民主进程。我感到振奋的是，数以百万计的阿富汗妇女和男子表现出勇气和决心，在全国各地投票，他们往往克服重大障碍，不顾严重的安全威胁，选举他们的代表。我谴责反政府分子在整个选举过程中蓄意暴力侵害平民的行为，包括 10 月 20 日袭击选举目标和相关目标的事件激增，导致 2018 年一天内的最高平民伤亡人数。除了对平民造成严重伤害外，这种暴力显然侵犯了阿富汗公民参与政治的宪法权利。我回顾塔利班明确承诺在武装冲突中保护平民，呼吁所有各方尊重阿富汗人在没有恐惧或暴力威胁的情况下自由参加选举进程各个阶段的权利。

61. 与此同时，还必须承认选举和选举结果因技术缺陷而受损，有些缺陷可以预防，另一些缺陷由独立选举委员会过度紧张造成。开放投票中心方面的延误、与较晚采用生物识别技术验证选民有关的问题以及选民名单中的行政错误导致选

举日严重延误，致使一些选民转身离开，没有投票。这些挫折以及选举以来在计票和列表方面的拖延在选举周期的关键时刻削弱了该国选举机构的信誉。我呼吁选举管理机构在选举后阶段保障该进程的透明度，以此作为恢复阿富汗人民信任的第一步，包括提供有关该进程所有方面的明确信息。我回顾加兹尼省无法举行选举，鼓励政府和独立选举委员会适当优先解决悬而未决的安全、政治和后勤问题，使加兹尼人民能够选举其议会代表。对于其他省份，独立选举委员会和选举投诉委员会必须尽一切可能，以可信、透明和及时的方式加快计票和结果列表的工作。

62. 随着 2019 年 4 月总统选举临近，我鼓励选举管理机构根据从议会选举中吸取的经验教训采取适当措施，确保协调一致的决策和及时执行所有必要程序。同样，所有政治利益攸关方都必须对选举进程承担责任。各政党在选举前封锁了独立选举委员会的一些办公室，以迫使采用生物识别技术，因此严重拖延了重要筹备活动的完成。政府很迟才接受对生物识别技术的需求，在选举前关键的几周内使委员会的能力超负荷。虽然和平抗议是所有阿富汗人的宪法权利，但我对一些政党和候选人使用阻挠策略感到关切。这种策略可能剥夺其他公民的投票权，如果系统地推行，则有可能破坏选举制度。随着政府和选举管理机构继续筹备总统选举，我呼吁所有利益攸关方，包括候选人、政党和民间社会组织，建设性地参与选举进程的所有方面。只有通过阿富汗领导人和机构真诚和联合努力，阿富汗公民才有机会在值得他们参加的选举中投票，并保证他们的投票得到尊重。

63. 我深感关切的是，武装冲突对平民人口的影响日益恶化，联阿援助团继续记录大量平民死亡。虽然战场上的努力已使地面交战造成的平民伤亡有所减少，但令人担忧的是自杀和空袭造成的平民伤亡继续增加。最令人关切的是，反政府分子日益以平民为目标，参加选举进程的阿富汗民众遭受暴力就是例证。我敦促冲突各方遵守其根据国际人权法和国际人道主义法承担的义务，并敦促反政府分子停止对平民和民用基础设施的一切袭击。

64. 冲突使平民付出日益高昂的生命代价，这清楚地提醒我们，通过和平谈判结束冲突必须仍然是指导阿富汗所有努力的首要任务。根据阿富汗自主权原则，我鼓励政府加强和平进程的包容性，确保在每个阶段都考虑到各种不同的意见。我注意到塔利班与国际社会成员最近扩大了接触，我强调塔利班必须与阿富汗政府进行直接会谈，以期达成解决冲突的办法。联合国随时准备通过任何现有手段支持一切和平努力。

65. 我仍然对阿富汗普遍存在暴力侵害妇女和女童的行为深感关切。这种暴力造成人类的深重苦难，对家庭造成严重伤害，并阻碍妇女充分参与公共生活。鉴此，政府设立了一个技术委员会，以审查 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》，这是一个令人鼓舞的步骤。我乐观地认为，这项审查将为所有阿富汗妇女和女童提供更有力和基于权利的法律保护，使她们免遭暴力侵害。

66. 人道主义、卫生和教育工作者在阿富汗各地执行关键任务时继续面临不可接受的风险。我深感关切的是，对保健设施和保健人员的袭击有所增加，对学校设施的袭击和对教育进程的破坏也在增加。这种袭击和活动在任何情况下都毫无道

理可言。我敦促冲突各方采取措施，使保健设施可以不受干扰地运行，并尊重男女儿童不受干扰地接受教育的权利。同样，反政府分子最近为阻碍人道主义排雷行动作出一连串努力，包括威胁和恐吓及绑架排雷人员，延误和破坏了拯救生命项目。所有各方必须允许人道主义排雷队不受阻碍地进入受影响地区。

67. 尽管环境动荡，但过去一年中阿富汗在改善投资环境方面取得了进展，在世界银行营商便利度排名中从 183 位升至 167 位。阿富汗排名第一次上升，使该国成为全球改进最大的国家之一。这一值得称道的成果标志着在实现转型十年(2015-2024 年)目标方面取得了进展，包括带动经济增长以实现自力更生。修订反腐败战略为提供了宝贵的机会，以便依照阿富汗根据《联合国反腐败公约》作出的承诺阐明指导反腐败工作的体制框架。我鼓励政府在整个进程中继续与民间社会组织和国际伙伴进行建设性协作。

68. 阿富汗问题部长级会议于 11 月 27 日和 28 日在日内瓦举行，会上国际社会表明了对阿富汗的持续承诺，重点讨论了阿富汗政府的改革议程。会议指出，政府在这一议程的关键方面取得了进展，包括最后确定 10 个国家优先方案，实施影响深远的财政改革，以及促进妇女参与公共生活。在其他领域，进展仍然有限。我欢迎阿富汗和国际捐助者通过日内瓦相互问责框架。该框架依照阿富汗国家和平与发展框架，为今后两年共同商定的改革优先事项提供了明确的路线图。联合国将继续协调一致地支持政府执行有利于全体公民的改革议程，以期在转型十年期间实现和平、发展和自力更生。

69. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表山本忠通在艰难的条件下继续致力于履行我们支持阿富汗人民的承诺。